



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales
Universidad del Salvador

**ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES
DE AMÉRICA LATINA**

© IDICSO.

2008

POLÍTICA EXTERIOR Y TURÍSTICA SOBRE IMAGEN NACIONAL

Autor: Lic. Diego Navarro

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

POLÍTICA EXTERIOR Y TURÍSTICA SOBRE IMAGEN NACIONAL

Lic. Diego Navarro
Becario CONICET-IDICSO

Introducción

Pretendemos aquí avanzar en el aprovechamiento de la *imagen turística argentina* como una estrategia de la política exterior. En esta presentación, mantenemos el eje en la *imagen turística nacional*, pero con la intención de observarla en su dimensión de política pública. Se trata de un ejercicio orientado a recuperar aprendizajes para el diseño de una política turística-exterior coherente.

A tales efectos, revisamos en primer lugar la categoría de *imagen nacional* en el marco de la política exterior, reseñamos la política exterior argentina que da contexto y procuramos la búsqueda de políticas exteriores puntuales sobre imagen nacional. Luego realizaremos la misma actividad en relación con la política turística. Por fin, arribaremos a la opción de una política turística de *imagen nacional* como estrategia de la política exterior.

1. La Política Exterior Argentina sobre Imagen Nacional

En esta primera sección, nos proponemos conocer la política exterior del Estado argentino respecto de la proyección de una *imagen nacional*. A tales efectos, comenzaremos por revisar los derroteros conceptuales de la idea de la *imagen nacional* como política exterior de un Estado. En segundo término, describiremos el marco histórico y actual de la política exterior argentina. Finalmente, observaremos en este último cuerpo las políticas específicas desplegadas sobre proyección de *imagen argentina*.

1.1. Política exterior sobre imagen nacional

Para comenzar, comprendemos que una política específica sobre *imagen nacional* se aloja en el marco conceptual de la política exterior nacional. En este sentido, podemos entender a la *política exterior* como el conjunto de acciones gubernamentales realizadas en el ámbito internacional, pero con origen en estímulos tanto internos

como externos. Se trata de políticas que promocionan la esencia de la Nación: sus objetivos y valores, intereses e ideas.¹

El tema de la imagen nacional ha sido abordado de diversas maneras desde el mundo de la reflexión y la acción. En primer lugar, la *imagen nacional percibida* han sido objeto de la política exterior en diversas vertientes desde la década del 50. De un lado, ha sido abordado en forma general.² De otro lado, las percepciones específicas de los decisores políticos respecto de otro Estado en particular ha sido un tema de especial preocupación en la disciplina.³ También se practicó una inversión del foco para observar la imagen nacional percibida desde el exterior: la finalidad en este caso fue disponer de insumos intelectuales para el diseño de políticas que permitieran controlar la información proyectada.⁴ Asimismo, algunos científicos se han interesado por las percepciones del Estado respecto del sistema internacional y, en un sentido vinculado, la autopercepción en el contexto internacional.⁵

En segundo término, la *imagen nacional proyectada* constituye un formato intermedio del proceso comunicativo: así como la imagen formulada se centra en el emisor y la imagen percibida en el receptor, la imagen proyectada se enmarca en el proceso mismo de distribución de los mensajes, por lo que atiende preferentemente al

¹ Figari (1993: 14 y 20).

² Así ocurre con las "percepciones" y "misperceptions" de Rapoport (1997: 33) y con las "percepciones" y "percepciones erróneas" de Hoffman (2001: 32).

³ Es el caso, en el marco de la teoría sistémica y de la teoría microcósmicas del conflicto violento, de la "imagen o conocimiento folklórico" de Boulding (1956, 1959 y 1961 citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 153-154) y las "imágenes nacionales" de Kelman (comentado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 302); las "imágenes" de Burton, entre las teorías de tránsito globalistas sobre la Sociedad Mundial (1972 citado en Dallanegra Pedraza, 1997: 14); las "perspectivas cognitivas" de Holsti (1976 citado en Herrmann y otros, 1997: 405). En este contexto temático, suscitó especial atención la percepción respecto de Estados oponentes (Herrmann y otros, 1997: 407): el estado de sospecha generalizado de la Guerra Fría parecía haber sembrado la opción de que la amenaza externa podía tener un componente de construcción mental doméstico. Esta última inquietud es evidente en los "estereotipos" de Cantril (1967) y en las "imágenes especulares" de Gladstone (1959), en el contexto de las teorías microcósmicas del conflicto violento (citados en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 301-302). Los estudios de percepción del decisor continuaron su curso; entre ellos recordamos los "problemas preceptuales" de Monteverde (1998: 234 y 240), las "creencias y construcciones mentales" de George (1991: 29-30) y las "síntesis cognitivas" de Herrmann y otros (1997: 404-423). En los últimos años, han surgido numerosos estudios de medición de la percepción doméstica sobre situaciones del exterior, pero administradas a la sociedad civil antes que a la sociedad política; éste es el perfil de muchos estudios del Real Instituto Elcano, entre los que destacamos los trabajos de Noya (2002 y 2005c).

⁴ Este es el perfil de las preocupaciones de Escudé (1992 citado en Seitz, 1997: 18), de Seitz (1997: 18-19) y de Tokatlán (2002 citado en Posada Carbo: sp). También de diversas mediciones: sobre percepción del poder de ciertos Estados por parte de personas de varios países, calculado por el Real Instituto Elcano, el Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund, la German Marshall Fund/Compagnia de San Paolo/Luso-American Foundation (Noya, 2005b); sobre percepción de un Estado en particular por parte de su población inmigrante (Maderuelo, 2005); sobre percepción de un Estado en particular por parte de otros (Rodao, 2005). Acaso también podemos inscribir en este contexto la percepción sobre marcas de países del National Brand Index y la autopercepción simulada del Pew Global Attitudes Project (Noya, 2005a: sp).

⁵ Esta línea es advertida en las expresiones de Boulding (1959 citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 153-154), Debray (1995: 164), Seitz (1993: 76 y 202) y Reagan (2004: 54).

medio y su canal. Su estudio persigue la producción de conocimientos para la confección de políticas con diversos fines: controlar el flujo informativo distribuido, modificar prejuicios y comunicar mensajes alineados con determinadas intereses nacionales.

Las políticas de proyección exterior de determinada *imagen nacional* encuentran en el Comité Colbert de Francia un antecedente destacable.⁶ Con el tiempo, este tipo de acción política se extendió: ya en la década del 70, se observaba en los Estados Unidos unos veinticinco gobiernos extranjeros emprendiendo campañas de prensa.⁷ Estas acciones partían de un par de supuestos: por una parte, se consideraba que con la intervención en la agenda mediática del otro Estado era posible incursionar en su agenda pública y finalmente influir en su agenda política. Por otra parte, se apostaba a la capacidad persuasiva de la agenda mediática en virtud de la discrecionalidad de los temas internacionales: el improbable acceso directo del público (y aún de los decisores) a los acontecimientos internacionales confiere a la mediación un valor como evidencia con pocas opciones.⁸ En suma, un recurso aparentemente accesible y efectivo para Estados menos favorecidos en sus relaciones con Estados poderosos. En este contexto, es importante advertir que, si bien la "agenda turística" participa en menor proporción de la agenda pública, sí incluye la posibilidad del contacto directo de los sujetos en el escenario internacional.

En tercer lugar, y como contraparte de la imagen percibida e insumo de la proyectada, encontramos un tema menos observado: la *imagen nacional formulada*. En este sentido, algunos autores han advertido la importancia de conocer la imagen que el Estado elabora (deliberadamente o no) para su distribución internacional.⁹ El fin movilizador suele transitar la importación de inversiones y población calificada, el desarrollo turístico y las exportaciones, además del incremento del prestigio y de la influencia internacional.¹⁰ Creemos que tales declamaciones extendidas consideran al turismo como un fin, en virtud de sus beneficios económicos potenciales. En este trabajo, atendemos también a la vertiente político-cultural de la *imagen turística*

⁶ Noya (2002: sp).

⁷ Manheim y Albritton (1984: 641-644 y 656).

⁸ Debray (1995: 162 y 168). Esta misma discrecionalidad es la que ha permitido la manipulación de la información sobre los eventos internacionales, fenómeno que Debray denomina "políticas exteriores de comunicación" o "diplomacia indicial": "las relaciones Norte-Sur han alcanzado un grado de cinismo diplomático, brutalidad militar y crueldad económica sin igual desde hace medio siglo cuando nos parecen colocadas justamente bajo el signo de la compasión, la obediencia y la ayuda mutua... Del mismo modo, los 'elefantes blancos' del África negra, esos proyectos de cooperación sobredimensionados... causan más impresión que bien sobre el terreno" (1995: 165).

⁹ Van Ham (2001: sp), Noya (2002: sp) y Tokatlán (2002 en Posada Carbo: sp).

¹⁰ Kotler (1993: 183), Rosales (1998: sp) y Van Ham (2001 en Noya, 2002: sp).

nacional, como un medio transmisor de valores e ideas de la Nación y el Estado. En este sentido, la imagen turística nacional pasa a ser un insumo de la imagen nacional formulada y, bajo esta fórmula, un medio para alcanzar los diversos fines apuntados.

La relevancia de la *imagen nacional* en el sistema internacional encuentra marco en la **teoría de la interdependencia** compleja anteriormente referida. En virtud de la profusión de nuevos sujetos en interacción colectiva, esta teoría observaba hacia la década del 80 una dilución del poder de los más fuertes y cierto incremento del poder de los nuevos actores. Pero esta dilución no significaba la erosión completa del poder de los actores tradicionales, particularmente de los Estados territoriales, a pesar de los pronósticos de los modernistas del siglo XX y los "profetas" de los 70.¹¹ En los años 90, podemos apreciar que las afianzadas identidades nacionales (sustentadas en necesidades espirituales y valores compartidos, prácticas socioculturales y sus manifestaciones institucionales) siguen legitimando la figura del Estado y éste, en consecuencia, conserva su dominio sobre la fuerza pública y los recursos materiales domésticos, así como su centralidad en la política mundial. Claro que la revolución de la información también ha confirmado el posicionamiento de los nuevos actores en el juego de poder internacional, pero el fenómeno no ha ocurrido en detrimento decisivo de los protagonistas clásicos: el abaratamiento de los costos, la aceleración de los tiempos y el alcance mundial de la información ha facilitado el deterioro de la "soberanía interdependiente" de los Estados, aunque las preocupaciones realistas (el componente militar y las amenazas a la seguridad) siguen ocupando un lugar privilegiado en las agendas interestatales.

El motivo por el cual los nuevos "actores no-territoriales" no han arrasado con el viejo Estado es que la regulación de la información (democratización, encriptación, comercialización), aún en el ámbito virtual, es realizada por un Estado en ejercicio de un reconocimiento que sobrevive.¹² En consecuencia, los mensajes emitidos desde el Estado "resiliente", incluso en competencia con los transmitidos por otros actores significativos, conservan un reconocimiento social irremplazable y de una protección institucional vigorosa. En este sentido, la *imagen nacional y "oficial"* (formulada y

¹¹ Ciertos "gurúes" (Drucker, Toffler, Dyson) confiaron que la revolución informativa produciría cambios estructurales en la distribución del poder mundial. Apostaron al surgimiento de una "aldea global" protagonizada por los nuevos actores en red (corporaciones empresariales, organismos públicos, grupos informales): nuevos formatos comunitarios agrupados en virtud de identidades distintas a la nacional, cuyo relacionamiento se apoyaría en los nuevos medios tecnológicos ("feudalismo electrónico" o "cibermundo") (Keohane y Nye, 1998: 1-2).

¹² Keohane y Nye (1998: 1-4 y 10).

proyectada desde el gobierno nacional) es acreedora de un componente de credibilidad relevante e imprescindible.

Además, la imagen nacional emitida desde el Estado pertenece a la categoría de la "información libre" o datos producidos para persuadir a un público numeroso.¹³ La revolución informativa se caracteriza precisamente por la explosión de información libre en el que tiene lugar la "paradoja de la plenitud":¹⁴ la sobreabundancia de información disminuye la capacidad de atención y sólo permite el posicionamiento de determinados mensajes en virtud de ciertos factores, entre los que la legitimidad de la fuente tiene un peso vertebral. En este escenario, es que ganan impacto los mensajes "protegidos" y coherentes que emanan de un Estado "reconocido".

Claro que la legitimidad sociopolítica del Estado es una construcción permanente por lo que el Estado tiene además el mandato de reposicionarse constantemente como proveedor de información correcta. Este aspecto, trae a cuenta un nuevo requisito: la transparencia de datos financieros y políticos, particularmente necesaria para la atracción de inversiones: replicando la lógica de los anticuerpos, los atenuantes de la inevitable penetración a la soberanía se encontrarían en una mayor apertura a los intercambios de información.¹⁵ La tarea es particularmente desafiante en nuestro contexto latinoamericano de Estados caracterizados tanto por soberanías interdependientes profundamente dañadas como por la reiteración de fenómenos de ilegitimidad y de la corrupción estructural.¹⁶

En este marco de revolución informativa amenazante, mensajes estatales con oportunidades, pero Estados latinoamericanos frecuentemente vulnerables es que conviene revisar las posibilidades de las imágenes proyectadas para la construcción del poder. El poder originado por la imagen no se trata del poder tradicional, asociado al llamado "**poder duro**" o capacidad de hacer que el otro haga algo como reacción a premios, extorsiones o castigos. Se trata más bien del "**poder blando**" o habilidad para lograr que el otro haga algo en función de objetivos alineados a los nuestros.¹⁷ Esa coincidencia de objetivos puede ser espontánea o resultar de un proceso

¹³ A diferencia, la "información comercial" produce información para intercambiar por beneficios económicos y la "información estratégica" es de interés de un público acotado (Keohane y Nye, 1998: 2-4).

¹⁴ Keohane y Nye (1998: 2-4 y 6-8).

¹⁵ Keohane y Nye (1998: 7 y 9-10).

¹⁶ Seitz (2003: 3).

¹⁷ Keohane y Nye (1998: 4).

comunicacional lícito y pacífico orientado a conseguir que el otro ambicione lo mismo que nosotros.

Creemos que la diferencia entre uno y otro atiende principalmente a los **recursos y medios** utilizados: aquellos de naturaleza violenta o manipuladora se enmarcan en la idea de "intervención" compulsoria y los persuasivos en la "invitación" voluntaria.¹⁸ Claro que unos u otros tienen íntima relación con los **efectos** probables: el poder duro, sea por recompensa o por amenaza, reduce estrechamente o incluso elimina la posibilidad de que el otro actúe en forma diferente a nuestros intereses; el poder blando, en cambio, sólo ofrece diversas probabilidades de éxito pero sin mayor garantía.

En todo caso, el **poder duro** se suele apoyar en **recursos** materiales de carácter militar y económico apremiantes, así como en **medios** cuya administración es monopolio del gobierno: su ejercicio, luego, es una decisión deliberada. El poder blando, en cambio, suele preferir recursos intangibles de extracto cultural y simbólico y su proyección involucra medios sobre los que el gobierno no siempre tiene control absoluto porque pueden ser de propiedad privada, civil o foránea: su manifestación, en consecuencia, puede ser involuntaria, un subproducto no planificado.¹⁹

Retomando el aspecto central del poder blando, observamos que sus recursos y medios pueden ser organizados a través de dos estrategias:²⁰ "**convencimiento**" o acciones para la adhesión (promoción de ventajas comunes mediante la exposición de argumentos, políticas públicas, instituciones) y "**persuasión**" o acciones de exhibición (difusión de atractivos propios a través de la divulgación de ideas nacionales, identidad cultural, valores espirituales, formas de vida).²¹

¹⁸ Krasner (2002: 43-47). Sobre este punto, no coincidimos con Noya (2005b) quien diferencia un poder de otro en función de la legitimidad social, alta para el blando y baja para el duro; así, una acción militar puede ser una acción blanda si es respaldada por la sociedad. Creemos que tal distinción permite caracterizaciones más bien en términos de popularidad antes que de tipos de poder.

¹⁹ Al respecto, Noya (2005b: sp) clasifica los recursos en premodernos (superficie, población), modernos (fuerza militar, economía, tecnología) y postmodernos (cultural, democracia, lengua, cooperación internacional): estos últimos equivalen a nuestros "recursos blandos". Por cierto, el autor cita de Nye (2004 en Noya, 2005b) la inclusión del turismo entre los indicadores de poder blando de los Estados.

²⁰ Debray (1995: 78).

²¹ En forma similar, Rosales (1998: sp) distingue los usos de la Diplomacia Pública en "pragmáticos" e "idealistas". También Noya (2005b: sp) refiere a la "Capacidad de atraer o seducir (persuasión)" y a la "Capacidad de configurar las preferencias (ideología)". Este autor encuentra que la persuasión supone la versión blanda (baja obligación) del poder blando (política legitimada) y la descarta como forma de poder; también opina que la ideología es la versión dura (alta obligación) del poder blando (política legitimada), o sea una forma de poder duro (política legitimada). De ahí que considera al poder blando de Nye una variante del poder duro y propone denominarlo "poder simbólico" en base a un Bordieu (2000) modificado: el autor francés incluye al

Cabe hacer algunas **consideraciones** respecto de las supuestas ventajas del poder blando: 1. La difusión de información producida puede constituir una alternativa menos costosa (en términos económicos, políticos, militares) que las inversiones propias del poder duro; aunque también es cierto que la producción de información nueva puede ser igualmente cara;²² 2. El poder blando puede asimismo ser la única alternativa, particularmente para Estados más débiles; aunque también es verdad que los Estados fuertes hegemonizan los medios centrales de información y pueden dificultar el despliegue de estrategias blandas a los demás; además, las estructuras y dinámicas de los sistemas de información han sido diseñados por los pioneros que, previsiblemente, fueron Estados poderosos;²³ 3. El poder blando no requiere necesariamente un respaldo desde el poder duro, pero ambos pueden construir poder del tipo contrario;²⁴ 4. El poder blando no es intercambiable por el poder duro en cualquier caso: así como en determinadas situaciones ambos tienen posibilidades de éxito, en otras ocasiones cada uno de ellos encuentra limitaciones o costos, de aquí que el poder blando no es inexorablemente más débil.²⁵ En suma, antes que una opción con altas probabilidades de éxito, la apuesta deliberada por el poder blando tiene sus claroscuros, confirmados en la concentración efectiva que eventualmente ha originado la revolución de la información.²⁶ Pero no pierde atractivo para nuestros países latinoamericanos que, acotados en recursos y tradición respecto del uso de la fuerza, la coerción o la imposición, prácticamente descartan el poder duro como posibilidad.

La idea del poder blando, la organización de sus recursos, medios y estrategias son objeto de estudio y acción de la **Diplomacia Pública**. El término fue introducido en 1965 y puede ser comprendida como "un proceso de comunicación gubernamental con públicos foráneos que pretende la comprensión de las ideas e ideales de su nación, sus instituciones y cultura, así como sus objetivos nacionales y políticas actuales".²⁷ En este marco conceptual, conviene sumar al emisor gubernamental a actores privados pero bajo la coordinación de aquél (las acciones diplomáticas

"capital simbólico" entre los capitales posibles (económico, educativo, social) cuando, para Noya, consiste en la legitimación que cualquier capital puede adquirir.

²² Keohane y Nye (1998: 4 y 5).

²³ Keohane y Nye (1998: 5).

²⁴ Keohane y Nye (1998: 5 y 7). Desde el realismo, algunos críticos afirman que el poder blando no es más que un disfraz, una prolongación, la contracara o la interiorización como ideología del poder duro (Ferguson, 2005; Rosendorf, 2000; Gitlin, 2003 citados en Noya, 2005b: sp).

²⁵ Keohane y Nye (1998: 6 y 10).

²⁶ Keohane y Nye (1998: 6).

²⁷ Tuch [traducción propia] (1990 citado en Rosales, 1998: sp). Rosales (1998: sp) señala que la expresión "Diplomacia Pública" fue introducida por Dean Edmund Guillion.

exclusivamente privadas son denominadas Diplomacia Corporativa); la composición del público foráneo incluye, por cierto, a miembros de la sociedad civil y política, hombres de prensa y de negocios.²⁸

Más allá aún del poder duro, la vertiente persuasiva del poder blando se acerca a la idea del "poder como autoafirmación" o "capacidad de realizar las potencialidades subyacentes e intrínsecas y los proyectos derivados de las mismas sin que esto suponga querer controlar coercitivamente la voluntad de otros ni desafiar a los actores dominantes del sistema".²⁹ Se trata de la autorrealización a partir de las propias necesidades y posibilidades sin cargar los costos en otros actores, sea como actor individual o como comunidad de actores reunidos alrededor de un "pacto por consenso igualitario". Este tipo de poder se orienta a la ampliación y consolidación del "margen de maniobra" o capital político que permite la realización como Nación procurando disminuir la presión sobre el otro y soportar la presión del otro.

1.2. Política exterior argentina

La política exterior argentina es el marco de una política exterior específica de *imagen nacional*, por este motivo revisamos sintéticamente a continuación el devenir de aquella en perspectiva histórica. Entendemos que los aspectos elementales de la política exterior argentina se perfilaron en la primera mitad del siglo XIX y se caracterizaron por una "focalización excesiva en la metrópoli"; esto implicó, por una parte, una constante oscilación entre el reclamo de protección y de independencia (política y luego económica) a la potencia de turno.³⁰ Por otra parte, impidió visualizar otras oportunidades (y amenazas) del ámbito regional e internacional. Pero en la década de 1970 y concientes de la fuerte asimetría internacional, junto con los demás países latinoamericanos se comenzaron a instrumentar políticas orientadas a

²⁸ Rosales (1998: sp).

²⁹ Seitz (2003: 2-3). La idea del "poder como autoafirmación" está en línea con la concepción de Held y McGrew, quienes conceptualizan al poder como la "capacidad de los agentes sociales, agencias e instituciones de mantener o transformar sus circunstancias, sociales o físicas" [traducción propia] (1999: 20). También con la perspectiva del poder de Galtung o "posibilidad de que un actor ejerza poder sobre sí mismo, lo que constituiría la "autonomía" (citado en Dallanegra Pedraza, 1997: 11).

³⁰ Numerosos acontecimientos son elocuentes de esta actitud: la disposición preferente a afianzar relaciones con Gran Bretaña (aunque retuviera las Malvinas) evidente desde el gobierno de Rosas; la ruptura de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos por el conflicto de Malvinas también durante el gobierno de Rosas; la indiferencia respecto de la doctrina Monroe de extracto estadounidense; la oposición al imperialismo estadounidense en las cuatro conferencias panamericanas y materializada en la defensa del arbitraje neutral, la no intervención y el librecambio; la creación del Pacto Antibélico (instrumento para la paz de proyección mundial), enfrentado a la Comisión de Neutrales creada por Estados Unidos (de proyección panamericana); la confusión de los intereses nacionales con los estadounidenses cristalizados en la lucha antimarxista (Figari, 1993: 100-101, 146, 155-156, 164, 170 y 209).

incrementar la autonomía.³¹ En todo caso, la falta de continuidad democrática acompañada por la discontinuidad en sus políticas ha sido una constante en la historia del Estado argentino.³²

En el último par de décadas, se reeditó la dinámica polarizante de distancia-acercamiento con la potencia hegemónica. En efecto, con la restauración de la democracia, la gestión radical se aproximó infructuosamente a Europa como una forma de alejamiento de los Estados Unidos.³³ La década justicialista posterior alineó al país detrás de los Estados Unidos y de la banca internacional a través de políticas neoliberales.³⁴ En todo caso, algunas políticas alcanzaron cierta continuidad que, en gran parte, se extiende hasta la actualidad.³⁵ La siguiente gestión radical desplegó una política exterior más reactiva que racional, con evidentes distorsiones perceptuales de la realidad internacional en general y brasileña en particular.³⁶ Tras la dramática crisis del 2001, el imprevisto gobierno de transición no tenía previsiones elaboradas; motivo por el que desarrolló una política exterior reactiva y por momentos improvisada, aunque con un interesante manejo perceptual del sistema internacional que favoreció positivamente el reposicionamiento internacional.³⁷

1.3. Política exterior argentina sobre imagen nacional

En el marco de la política exterior argentina interesa revisar las acciones precisas sobre proyección de *imagen nacional*. Hay un conjunto de mensajes sobre la

³¹ En este sentido, puntualmente se pretendió obtener un trato más equitativo por parte de los Estados Unidos y Europa; neutralizar la hegemonía estadounidense en el sistema interamericano; procurar un posicionamiento equidistante entre las dos potencias dominantes; contar con mecanismos regionales de coordinación de políticas; encaminarse hacia la integración regional (con el antecedente del CIES, en 1953). Para ello, la Argentina participó de la CELA, de la SELA, del "Movimiento de Países No Alineados" o "Grupo de los 77" o "tercera posición" (Figari, 1993: 171-172, 182, 187 y 193).

³² Figari (1993: 85, 101, 114, 172 y 203).

³³ Al respecto, destacamos que la asociación entre los actores europeos y estadounidenses, más las frustradas gestiones por la soberanía malvinense patentizaron el fracaso del "plan Europa" (Figari, 1993: 222).

³⁴ Ejemplo de ello fueron las privatizaciones de empresas públicas, la reforma del Estado, el plan de convertibilidad, la participación en la Guerra del Golfo, el pago de la deuda externa (Figari, 1993: 222).

³⁵ El conjunto programático es inclusivo de las siguientes políticas: "Reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos; Creación de un núcleo de poder cooperativo con América latina, tomando como eje central Brasil-Argentina; Defensa de la soberanía territorial de Malvinas; Solución pacífica de los problemas limítrofes; Comercialización con Europa occidental y oriental; Participación en el movimiento de no alineados" (Figari, 1993: 220 y 222-223).

³⁶ Miranda (2003: 6, 45 y 131).

³⁷ El Canciller Ruckauf proclamó una "poligamia con los distintos continentes" que nunca ganó concreción práctica. Eventualmente, se restringió el alineamiento estadounidense y se reconstruyó la relación con los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo). Un componente importante de la política exterior fueron las negociaciones con la banca internacional acreedora, tarea desempeñada por el Ministro de Economía Lavagna (Miranda, 2003: 69, 73, 92, 97, 112, 116 y 127).

Argentina que son comunicados por el gobierno al exterior y percibidos por las sociedades foráneas. Se trata de la *imagen nacional* como política exterior. En tanto relaciones sociales, las interacciones políticas son actos comunicativos; por este motivo, la política exterior comunica inexorablemente y, aún en silencio (como opción política de relacionamiento exterior), no puede evitar exponer a su emisor, el Estado argentino, en un contexto espaciotemporal determinado. En suma, la política exterior es así inevitable e inevitable es la distribución estatal de imágenes nacionales fuera del país.

Aún sin la opción a la imagen ausente y con control sobre la información estatal, el Estado argentino se ha preocupado sólo en forma intermitente por la gestión deliberada y planificada de los mensajes oficiales exportados. La Argentina cuenta con más tradición de acciones comunicacionales internacionales orientadas a la promoción de líderes y partidos políticos, regímenes y administraciones ("marketing de gobierno") que a la Nación y el Estado argentino.³⁸ La excepción histórica está dada, precisamente, por la imagen turística argentina.

En este sentido, recordamos que en 1990, se incluyó explícitamente la "difusión de la imagen del país" entre los objetivos de la Secretaría de Medios.³⁹ Sin una estrategia explícita de imagen nacional, hacia 1998 el Estado argentino desarrollaba acciones de comunicación internacional sobre el país a través de varios organismos, con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Medios y la Secretaría de Turismo a la cabeza;⁴⁰ en menor medida, también participaba la Secretaría de Comercio Internacional, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Minería, la Secretaría de Cultura: la falta de coordinación y la ausencia de mensajes unificados redundaron en resultados pobres.⁴¹ Sólo la reciente Estrategia Marca Argentina, desde

³⁸ La primera campaña comunicativa internacional que registra la Argentina fue aquella emprendida entre 1943 y 1955 para difundir la gestión peronista; a tales efectos, se utilizó el servicio exterior y los corresponsales extranjeros destacados en el país (Barresi, 2001: 133). Otra acción importante ocurrió en el período 1966-1983: cuando la agencia Burston Marsteller recibió más de 800.000 dólares por año por parte de los gobiernos militares para mejorar la imagen del régimen fuera del país (Barresi, 2001: 143).

³⁹ Porquerez (2001: 211).

⁴⁰ La Secretaría de Medios elaboraba un mapa global de información; un mailing diario de cifras y noticias argentinas en seis idiomas y para 380 líderes de opinión, 100 formadores de opinión, 40 think tanks; una revisión semanal de la presencia argentina en 150 publicaciones periódicas del mundo. La Secretaría de Turismo editaba folletos y publicaciones en varios idiomas y participaba conjuntamente con empresarios en presentaciones, workshops y ferias con foco en tres mercados: Europa, Estados Unidos-Canadá y Japón-Asia Oriental. Con la privatización de los medios estatales de comunicación RAE (Radiodifusión Argentina al Exterior) y ATC (Argentina Televisora Color), sus señales internacionales dejaron de operar (Rosales, 1998: 17-18).

⁴¹ Rosales (1998: 17-18).

2004, supone una organización racional e integral y genera un discreto optimismo en este sentido.⁴²

En esta sección, hemos avanzado en la comprensión de la política exterior argentina de imagen nacional en varios aspectos:

En primer lugar, hemos entendido que el valor de una política de *imagen nacional* radica en la posibilidad de estar presente en la agenda pública de otro Estado y en la imposibilidad del receptor de confirmar la veracidad de los mensajes recibidos (aspecto relativo para el caso de la *imagen turística nacional*). Luego hemos aclarado que así como la *imagen nacional* persigue, entre otros, un fin turístico-económico; también es depositaria de insumos turísticos de vocación político-cultural. En el contexto confuso de la revolución de la información, también hemos comprendido que la *imagen nacional* también gana valor de credibilidad a partir de su fuente: un Estado "resiliente" que debe esforzarse para conservar tal *status*. Asimismo, hemos confirmado que el poder que es posible construir a partir de la proyección de determinada *imagen nacional* tiene dos posibilidades: el "poder blando" y el "poder como autoafirmación". Ambos constituyen una oportunidad para nuestros debilitados países y hacen uso de medios cuya propiedad no siempre es estatal. El primero, recurre a la persuasión a fin de modelar las voluntades ajenas; el segundo se concentra en el propio actor y procura el autofortalecimiento al interior de sí mismo y externamente en su capital de alianzas internacionales (ej.: Mercosur) y el desarrollo de capacidades propias como forma de incremento de capital político.

En segundo término, hemos recorrido la historia y la actualidad de la política exterior argentina para concluir, por una parte, que nuestro Estado ha oscilado constantemente en su relación con la potencia de turno y que ha carecido de continuidad en sus políticas: esta segunda debilidad está experimentando algunos avances positivos en el último par de décadas fundamentados en la nueva estabilidad democrática desde 1983.

En tercer lugar, el diseño de políticas específicas sobre imagen nacional encuentra más antecedente en la política turística que en la política exterior, aunque con fines

⁴² En el la Estrategia Marca Argentina confluyen los lineamientos de la Cancillería, de la Secretaría de Turismo y de la Secretaría de Medios de la Nación. Este planteo matricial procura reducir los "problemas de emisión": mensajes divergentes sobre un mismo tema transmitidos desde distintos órganos gubernamentales (Monteverde, 1998: 234).

más bien comerciales. En este sentido, la flamante Estrategia Marca Argentina implica un punto de partida novedoso.

2. La Política Turística Argentina sobre Imagen Nacional

En esta segunda sección, pretendemos tomar contacto con la política turística argentina sobre *imagen nacional*. En función de esto, revisaremos la idea de la *imagen nacional* como política turística de un Estado. Luego, exploraremos el devenir y la actualidad de la política turística argentina. Por último, observaremos la existencia o ausencia de políticas turísticas sobre proyección de *imagen argentina*.

2.1. Política turística sobre imagen nacional

Partiendo de la noción que la política específica de *imagen turística nacional* está inscripta entre las políticas turísticas, daremos unos primeros pasos hacia la comprensión de ésta categoría conceptual. Numerosos autores abordan la problemática de la política turística y avanzan en caracterizaciones conceptuales que nos permiten ajustar los alcances de este término introducido en las primeras décadas del siglo XX.⁴³ Así, entendemos por *política turística exterior* (o política de turismo internacional) al conjunto de acciones gubernamentales orientadas a prevenir o resolver problemas y aprovechar o potenciar ventajas (socioculturales, económicas, políticas, ambientales) originadas por la visita temporaria de extranjeros al país. Al igual que toda política pública, tiene a la sociedad nacional como beneficiaria genérica y a la comunidad turística nacional como beneficiaria específica pero, a diferencia de otras políticas, cuenta con sujetos-receptores foráneos, directos e indirectos: los individuos y grupos visitantes entre los primeros y la comunidad turística internacional (empresarios, organismos nacionales e internacionales, universidades) entre los segundos.⁴⁴ Asimismo, y al igual que toda política pública, el sujeto-emisor de la formulación e implementación de las acciones concretas es el gobierno,⁴⁵ pero como coordinador de otros actores sociales y políticos íntimamente involucrados en el fenómeno: empresarios y prestadores, académicos e investigadores, profesionales y

⁴³ Acerenza (1984: 165-166) indica que la expresión "política turística" fue introducido por Krapf alrededor de 1911. Otro autores que proponen conceptualizaciones de "política turística" son Acerenza (1985: 85), Godfrey y Clarke (2000: 54-56 y 112), Inskeep (1991: 170), Kroll (1969 citado en Hall CM, 1994a: 46), Mill y Morrison (1985: 244, 248-249 y 291) y la OMT (1994: 22). Además, podemos encontrar propuestas metodológicas de formulación de políticas turísticas en: Acerenza (1985: 78 y 86), Godfrey y Clarke (2000: 55), Mill y Morrison (1985: 245) y Mill y Morrison (1985 citado en Monfort Mir, 2000: 16-17).

⁴⁴ Navarro (2004: 119).

⁴⁵ Las funciones de los organismos nacionales de turismo son profundizadas por Pearce (1992).

consultores, líderes de asociaciones del sector y funcionarios gubernamentales de otras áreas vinculadas.⁴⁶

Las políticas turísticas sobre *imagen nacional* constituyen una acción suficientemente recomendada por la literatura turística prescriptiva.⁴⁷ Aunque en general, focalizan en el proceso de proyección (formatos y estilos de mensajes, medios y estrategias de comunicación) y en la imagen percibida (proceso de formación, técnicas de medición de la percepción y de las ventajas competitivas). Se trata de propuestas programáticas propulsoras del incremento de visitantes, por lo que describen procesos de formulación propios del marketing (estudios y segmentación de mercados).

Los consejos promueven una *imagen turística* elaborada en base a las necesidades, estereotipos y prejuicios del público antes que en el debate y el consenso interno sobre los rasgos identitarios que conviene comunicar en función de los objetivos nacionales y de la política exterior. Tampoco se detienen en las características políticas de las comunidades receptoras, aspecto relevante ya que, en tanto transfronterizo, relacional y soporte de la identidad nacional, el turismo internacional es decididamente político. La elección de contenidos, en suma, parece estar predeterminada por la tradición promocional y el usual factor pintoresco-eurocéntrico; bajo un velo de aparente consulta al cliente efectivo o potencial.

⁴⁶ Inskip (1991: 170-171) y Monfort Mir (2000: 22). Además de asumir la resolución directa de un mínimo de necesidades humanas para la sobrevivencia (alimento, abrigo, vivienda, salud), el Estado se hace cargo de la satisfacción directa de necesidades no comprometidas con la supervivencia que el hombre por sí mismo no puede solucionar (justicia, infraestructura, medio ambiente) y coordina con el mercado la generación de capital para autosatisfacción (economía). En este contexto, diversas necesidades no vitales (cultura, educación, deporte) quedan en una zona gris entre los dos últimos grupos y, en relación con la ideología del gobierno, resultan más o menos abordadas desde el Estado. Nuestros Estados occidentales de economías neoliberales se desentienden cada vez más de tales problemas a la vez que nuestros Estados latinoamericanos, históricamente injustos, profundizan cada vez más la inequidad, aún respecto de las carencias básicas. El turismo también pertenece a esa zona gris pero con algunos agravantes. Por una parte, es frecuentemente asociado más al lujo que a la necesidad, producto de una percepción romántica de la historia de los viajes que recupera los traslados de la aristocracia (ej.: *Grand Tour*), cuando también es cierto que el hombre siempre se desplazó por motivos de salud, visita familiar, formación. Por otra parte, el mismo sistema neoliberal que desatiende el turismo no suntuoso (el adjetivo "social" supone la idea de subvención) es el que incrementa las necesidades de viajar (estrés, fragmentación geográfica de las familias, exigencias de perfeccionamiento). En suma, este enfoque liberal del fenómeno deviene en la opinión de la separación del Estado en el diseño de la política turística (Keller, 1999: 10) y en la comprensión de la política turística como parte exclusiva de la política económica (Monfort Mir, 2000: 10), observada en la Unión Europea (Richards, 1996: 97-98): posturas que olvidan los aspectos socioculturales y ambientales de un fenómeno complejo, así como la naturaleza pública de su materia prima (atractivos naturales y culturales). Otros autores varían en diversos grados de participación del Estado en la formulación de la política turística: Inskip (1991: 170-171), Lickorish (1991b citado en Monfort Mir, 2000: 21), Mings (1978 citado en Monfort Mir, 2000: 22), Monfort Mir (2000: 21-22), OMT (1994: 23) y Pearce (1992: 11).

⁴⁷ Una lista nunca exhaustiva incluye a Acerenza (1984: 178-180), Hall CM (1994a: 83), Kotler (1993: 138-139, 142-143, 147 y 149-151), OMT (1994: 46), Pearce (1992: 7), Rosales (1998: 24), Valls (1992: 94), Vellas (2004: 178-179).

2.2. Política turística argentina

En virtud de nuestro caso de interés, revisaremos la política turística de la Argentina en el tiempo. En este sentido, tenemos que innumerables acciones públicas en materia de turismo antecedieron en la Argentina a la institucionalización de organismos gubernamentales específicos de jurisdicción nacional, hacia los años 40. En efecto, la Secretaría de Turismo de la Nación celebró en 2007 los "Cien Años de Turismo Argentino" en recuerdo de las primeras políticas públicas y emprendimientos privados que en ese inicio de siglo acontecían en el país.⁴⁸

La creación de áreas gubernamentales para la gestión del turismo dio sus primeros pasos en dos provincias: Mendoza y Tucumán en 1936. En 1938 se creó el área Oficial de Turismo en la órbita nacional (dependiente de la Dirección de Parques), más tarde (1941) llamada Comisión Nacional de Turismo de la Nación (dependiente del Ministerio de Agricultura), y luego Dirección Nacional de Turismo (1942), presidida por el Ministro de Agricultura. En 1943, la gestión del turismo fue anexada a la Dirección de Parques Nacionales nuevamente (la nueva área fue renombrada como Parques Nacionales y Turismo); ente que pasó después a dependencia del Ministerio de Obras Públicas (1945), donde se creó el Ente Autárquico Administrativo General de Parques Nacionales y Turismo. Con la nueva década, se dividió el área y turismo pasó a la órbita del Ministerio de Transporte (1951). En 1967, se creó la Secretaría de Difusión y Turismo.⁴⁹

En la década del 70, el área ganó dependencia presidencial directa con la creación de la Secretaría de Turismo de la Nación (1971), que devino en la Secretaría de Deportes y Turismo (1973). Entonces se dio inicio al sistema federal de consulta a través de las "Reuniones Nacionales de Turismo" (1976). Durante el Proceso Militar, los temas turísticos fueron encomendados a la Subsecretaría de Turismo dependiente del Ministerio de Acción Social (1981) y, con la restauración democrática, pasaron primero al Ministerio de Economía (1983) y más tarde a la propia Secretaría de Turismo (1986). En 1991 se explicitó el interés por el turismo internacional mediante la creación de una subsecretaría con ese nombre dentro de la misma Secretaría.⁵⁰

⁴⁸ SecTur (2008).

⁴⁹ SecTur (2008).

⁵⁰ SecTur (2008).

El primer Ministerio de Turismo tuvo concreción también en una provincia (Río Negro, en 1993), figura que más tarde adoptó la Nación (2001), aunque sólo por un año. Del último tramo institucional, debemos recordar la creación del ente mixto INPROTUR (Instituto Nacional de Promoción Turística).⁵¹ En suma, la transversalidad disciplinar del turismo se confirma en la interminable mudanza en el organigrama hasta obtener un espacio propio.

La normativa más relevante se preocupó por temas como el turismo social (Ley 17.271/67) y el fomento turístico (Ley 18.674/70), la hotelería (2.253/70 y 1.818/76), las agencias de viajes (18.829/70 y 2.182/72) y las reservas (2.148/90), la seguridad del turista (1.407/96) y la protección del turista como consumidor (26.104/06), el turismo estudiantil (25.568/01) y el turismo accesible (25.643/01).⁵² La última Ley Nacional de Turismo (25.997) data de 2004.⁵³

A mediados de la década del 50, percatados de un crecimiento turístico casi exclusivamente económico e irregularmente distribuido, el gobierno argentino comenzó a pensar la gestión pública en términos racionales. Una década más tarde, el ente estatal de turismo organizó un equipo interdisciplinario de planificación turística que fue replicado por algunas provincias. En consecuencia, los Estados provinciales iniciaron la elaboración de planes con financiación, generalmente, del Consejo Federal de Inversiones.⁵⁴ Los documentos provinciales de desarrollo turístico integral más antiguos (1964) corresponden a Neuquén y a Tierra del Fuego. Varias provincias cuentan con numerosos planes, como Misiones (5), Córdoba (4) y Chubut (4). Se trata de propuestas con previsiones temporales en plazos de alrededor de tres años, con algunas excepciones.⁵⁵ Además, se han formulado planes regionales (supra y subprovinciales), municipales y urbanos; así como también específicos para estrategias particulares (de marketing, de relanzamiento, etc.).⁵⁶ A nivel nacional, podemos recuperar el "Plan de Marketing Estratégico 1991"⁵⁷ y el "Plan de Desarrollo

⁵¹ SecTur (2008). Una encuesta de la Organización Mundial del Turismo sobre el fin del milenio pasado advirtió que más del 90% de las Administraciones Nacionales de Turismo de toda América están implementando acciones promocionales con el sector privado (OMT, 2000).

⁵² La baja participación del sector privado en la producción normativa sobre servicios turísticos se evidencia, según Pantano (2004: 264), en la "mala adaptación" de normas españolas.

⁵³ SecTur (2008).

⁵⁴ Gemelli (1986: 7-9).

⁵⁵ El "TurPlan 2000-2005" y el "TurPlan 2007-2011" de Mendoza proponen plazos máximos de cinco años. También el Plan Federal prevé un horizonte de diez años.

⁵⁶ Información provista en archivos del Consejo Federal de Inversiones (2007) y parcialmente disponible en el sitio web del ente (CFI, 2007).

⁵⁷ Con la coordinación de la consultoría española, este plan avanzó en el análisis de la imagen turística pero siempre en consideración de sus dimensiones comerciales antes que político-cultural, por lo que se

Turístico 1995-1999", el "Programa de Desarrollo de Destinos Nacionales" y el "Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable" presentados en el año 2000 y, cinco años más tarde, el actual "Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2006-2016".⁵⁸

La política turística asociativa en el plano internacional encuentra a la Argentina ingresando como Estado miembro de la Organización Mundial del Turismo en el mismo año de su creación (1975): dos años antes habían sido incorporados por ley los estatutos de la organización (19.644/72), publicados en 1970 (en 1986 fueron aprobadas las modificaciones a los estatutos por Ley 23.409).⁵⁹ Asimismo, junto a un centenar de países, se suscribieron numerosos compromisos turísticos en el Sector 9 del Acuerdo General sobre Servicios de la Organización Mundial del Comercio: una cantidad superior a otras áreas en virtud de tratarse de una actividad ampliamente internacionalizada en forma previa al acuerdo.⁶⁰ Asimismo, en el marco del Mercosur, la Reunión Especializada de Turismo que incluye a los Estados miembro y a diversas cámaras turísticas acreditadas ante la Secretaría Administrativa, cuenta por la Argentina con la participación de la Cámara Argentina de Turismo (CAT), la Federación Empresaria de Hoteleros, Gastrónomos y Afines (FEHGRA) y la Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo (AAVYT).⁶¹

Las políticas turísticas argentinas en general no han seguido un devenir particularmente coherente, fenómeno con raíces, en los escasos antecedentes (académicos o profesionales) de las autoridades del área que eventualmente configuran un "desarrollo a pesar de la debilidad de la presencia del Estado".⁶² La poca continuidad observada y el desarrollo experimentado responden más bien a la labor del personal técnico estable de los organismos estatales, a la iniciativa empresarial (en el marco de un sector privado sin mayor fortaleza), a la ventaja cambiaria, al alto atractivo de los recursos turísticos y a la publicidad entre turistas pretéritos y potenciales.⁶³

realizaros estudios y consultas (sector privado, gobiernos provinciales) desde el Marketing antes que desde las Ciencias Sociales con resultados más prescriptivos que explicativos-propositivos.

⁵⁸ Capece (2001: 160), Rosales (1998: 24) y SecTur (2008). Los registros de la Organización Mundial del Turismo indican que todos los países de Latinoamérica poseen planes de desarrollo turístico en ejecución (OMT, 2000: 10).

⁵⁹ SecTur (2008).

⁶⁰ Gutiérrez (2004: 99).

⁶¹ Amadasi (2004b: 115).

⁶² Pantano (2004: 263-264).

⁶³ Pantano (2004: 263-264).

2.3. Política turística argentina sobre imagen nacional

Explicitamente, la construcción reflexiva y la proyección planificada de una determinada imagen argentina no ha constituido política turística alguna; al menos no en un sentido deliberado ya que toda acción de promoción turística equivale a una política turística involuntaria sobre *imagen nacional*.

En el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable dedica una estrategia a "Turismo, Marca País".⁶⁴ La misma está organizada en dos partes programáticas: por una parte, el programa "Accionar de la promoción en el ámbito de la estrategia Marca País", que se propone "Normalizar la estrategia comunicacional de acuerdo con los principios rectores, la dinámica y el concepto Marca País". Por otra parte, el programa de "Articulación del PFTES con la estrategia Marca País Nación", que tiene por objetivo "Articular el PFETS, procurando que el mismo esté en consonancia con la estrategia Marca País Nación". En suma, un dilatado avance en el aprovechamiento del turismo como estrategia de comunicación internacional cuyos resultados, a cuatro años de la presentación del Plan de Turismo y del Documento Fundacional de Marca Argentina, están arribando a un horizonte temporal oportuno para su evaluación.

En síntesis, hemos comenzado con la revisión de la categoría de *imagen nacional* como política turística para detectar que, desde la literatura especializada, se promueve un diseño con base en las necesidades de la demanda: una clara orientación comercial que desaprovecha la potencialidad político-cultural, que desatiende la base identitaria de la imagen y que resulta en formatos homogéneos con perfiles usuales en la esfera de la modernidad occidental. En segundo término, hemos advertido que la política turística argentina, al igual que la política exterior, no se ha caracterizado por la continuidad ni la coherencia; aunque algunas acciones recientes agregan un ingrediente esperanzador, particularmente el Plan Federal de Turismo y la Reunión Especializada de Turismo del Mercosur. Finalmente, hemos observado que el gobierno no ha desarrollado políticas turísticas específicas sobre la formulación y proyección de la *imagen argentina* aunque, en el marco del plan referido, se prevé la acción alineada a la reciente Estrategia Marca Argentina.

⁶⁴ Turismo 2016 (2005: 72).

3. La Política Turística sobre Imagen Nacional como Política Exterior

En esta tercera sección, observaremos la política turística de proyección de una imagen nacional como una estrategia de la política exterior. Esto supone la confluencia de los dos temas anteriormente desarrollados en una opción ya transitada en algunos casos en el mundo.

Históricamente, la formulación e implementación de la política exterior fue monopolizada por la Cancillería, órgano del gobierno especializado en las relaciones interestatales y en las técnicas diplomáticas.⁶⁵ Pero la complejidad creciente de las relaciones internacionales presentan hoy un escenario que trasciende los vínculos tradicionales y formales entre Estados: otros actores (civiles, religiosos, empresariales) y el mismo Estado en distintos formatos (áreas gubernamentales específicas, estados provinciales, instituciones interestatales, organismos internacionales); otros motivos cada vez más profusos y distintos a la opción exclusiva de la amenaza territorial; otras estrategias que involucran medios impensados y de fácil acceso; otros públicos que no se agotan en una élite gubernamental foránea y que disponen de sofisticados insumos informativos; otra velocidad y alcance en los intercambios de todo tipo (capitales, datos, valores, personas); otras preocupaciones y necesidades a resolver sumadas a las de antaño.

En suma, en la actualidad asistimos a un Estado que no sólo distribuye política exterior a través de su Cancillería: otras áreas de gobierno también formulan y proyectan políticas más allá de sus fronteras. Éstos órganos sectoriales actúan en respuesta a sus objetos específicos, sean esencialmente internacionales (migraciones, ecología, exportaciones, turismo internacional) o cada vez más internacionales (cultura, energía, deporte, ciencia). En este contexto, el diseño y comunicación de la *imagen turística nacional* constituye una política turística y es implementada por el máximo organismo de turismo del Estado.

Decíamos anteriormente que el contenido de la *imagen turística nacional* es básicamente la identidad nacional. Es en este sentido que la política turística sobre imagen nacional se posiciona como una política exterior insoslayable, ya que el tema de la identidad se ubica en el "centro de atención" de las relaciones internacionales

⁶⁵ Figari (1993: 65).

contemporáneas.⁶⁶ Claro que el problema de la identidad impone el debate sobre los objetivos nacionales y sobre la política cultural: "no hay política exterior sin una política cultural que la acompañe, sustente y estimule".⁶⁷

La imagen del país, comunicada a través del turismo y en línea con objetivos políticos nacionales, es una opción teórica para varios autores.⁶⁸ Los efectos sobre otros países o en el sistema internacional es comentada en términos de posicionamiento, reconocimiento, prestigio, influencia y provocación de predisposición, confianza y actitudes favorables. El turismo también es calificado como un factor importante en la determinación de la percepción foránea y la variable más visible del National Brand Index, índice que mide las marcas de los países.⁶⁹

En algunos casos, la implementación de políticas turísticas sobre *imagen nacional* en el exterior persiguió el posicionamiento de una determinada **ideología o postura política, gobierno o líder** en ejercicio. Esto observamos en el caso de la Filipina de Marcos, en los kibbutz vacacionales pro-Estado de Israel, en las antiguas repúblicas socialistas y en las "vacaciones de trabajo" de Cuba y Nicaragua.⁷⁰ También en el caso argentino es evidente en la promoción turística de la primera presidencia peronista así como en la última dictadura militar: el Mundial de Fútbol de 1978 fue el atractivo turístico disparador de campañas promocionales del país y del régimen inconstitucional en el exterior que, en combinación con el manejo local de periodistas y turistas internacionales, permitió desviar la atención respecto de los desastres económicos y la criminal represión política.⁷¹

El recurso a la *imagen turística* con fines de política exterior estatal ha sido una **opción fáctica** apreciable en algunos casos del mundo. Así, la misión de la Administración de Viajes y Turismo de los Estados Unidos (USTTA o United States Travel and Tourism Administration), según rezaba su Acta de Política Turística Nacional de 1981, era: "desarrollar viajes a los Estados Unidos desde el exterior como

⁶⁶ Tokatlián (2002 en Posada Carbo: sp).

⁶⁷ Jacovella (1981: 10). La definición de los objetivos nacionales fue advertida por los Estados Unidos en la década del 60; en la misma época y en virtud del avance cultural estadounidense, Francia se presentaba en el mundo como el representante genuino de Occidente en el marco de una política cultural como estrategia central de su política exterior (Jacovella, 1981: 19-21).

⁶⁸ Entre otros, Acerenza (1984: 141), Fiske de Gouveia (2005: sp), Hjalager (1996: 138), Middleton (1988 citado en Pearce, 1992: 10), Noya (2005a: sp), Richards (1996: 100), Wahab (1992 citado en Monfort Mir, 2000: 23).

⁶⁹ Maderuelo (2005: sp) y Noya (2005a: sp).

⁷⁰ Hall CM (1994a: 82). También en Richter (1989), Hall CM (1994b), Stock (1977) y Hall D (1990; 1991a y 1991b) (todos citados en Hall CM, 1994a: 82, 85-86 y 79).

⁷¹ Navarro (2003: 38), Romero (2004: 230) y Sosa (1999: 43).

un estímulo para...promover la comprensión y apreciación amigable de los Estados Unidos en el exterior".⁷²

Asimismo, el Japón de los años 90, sin mayores preocupaciones económicas, encontró en las políticas turísticas una herramienta para "que los extranjeros logren una comprensión de Japón", según declaró el Vicepresidente Ejecutivo del Organismo Nacional de Turismo Japonés Tsuneaki Iki.⁷³ En la misma década, Taiwán apostó a una política turística de similares características que "mejore la imagen de la República de China, fortalezca las relaciones internacionales significativas y satisfaga objetivos diplomáticos generales", de acuerdo con la Oficina de Turismo de la República de China.⁷⁴

También la reciente promoción conjunta de siete países centroamericanos bajo el lema "Tan pequeña... tan grande" persigue el objetivo político de comunicar integración.⁷⁵ Con fines diferentes, el programa colombiano de "Seguridad Turística" y la campaña "Vive Colombia, Viaja por ella" pretende erradicar la idea de la amenaza terrorista del imaginario turístico internacional.⁷⁶

En síntesis, encontramos que la vida exterior de un Estado no sólo responde a su política exterior formal sino también a otras políticas públicas de vocación transnacional, como la política turística. La formulación y proyección de una imagen nacional desde el gobierno supone una forma de política exterior que podría estar alineada por la política exterior oficial. Y no sólo por sus destinatarios, sino también por su objeto identitario-territorial (de central relevancia tanto para la gestión turística como para la gestión exterior) y por la finalidad, vinculada con la obtención de posicionamiento internacional. Tanto en la literatura prescriptiva como en la práctica encontramos consejos y casos, pocos y novedosos, que confirman esta idea.

Balance

En la presentación que termina, procuramos conocer la *imagen nacional* en tanto política pública del Estado nacional. Esta intención nos condujo a observar, en primer

⁷² Edgell (1983 citado en Hall CM, 1994a: 72) [traducción propia].

⁷³ Jeffrey (1991 citado en Hall CM, 1994a: 72) [traducción propia].

⁷⁴ ROCTB (1992 citado en Hall CM, 1994a: 74) [traducción propia].

⁷⁵ Vellas (2004: 267).

⁷⁶ Vellas (2004: 271).

lugar, su vertiente como política exterior. En este sentido, podemos apuntar varios aprendizajes: 1. Aunque usualmente el turismo es identificado como un fin (económico) de tal política, aquí nos interesa también su acción como medio (político-cultural) o estrategia de la política exterior; 2. La credibilidad de la *imagen nacional* oficial se sustenta en su fuente estatal (con restricciones para el caso latinoamericano) y en su función de representar una realidad de difícil comprobación por parte del destinatario (con restricciones para el caso de la *imagen turística nacional*); 3. El poder que la *imagen nacional* tiene potencialidad de edificar no es del tipo "duro" (signado por la fuerza y sin opciones para el otro), sino "blando", sin control de la voluntad ajena y aún de los medios (el Estado conserva el monopolio del contenido oficial, pero no de los medios): una alternativa de posicionamiento en agendas exteriores accesible para nuestros países de escasos recursos violentos, pero también un desafío; se trata de un tipo de poder que incluye dos posiciones estratégicas: el convencimiento y la persuasión. Por otra parte, el "poder como autoafirmación" constituye otra forma de poder que se puede construir desde la *imagen nacional*: desarrollo de capacidades propias con el fin de ampliar el "margen de maniobra".

En el segundo lugar, exploramos la *imagen nacional* como política turística y encontramos la extendida ausencia de conexión con objetivos políticos (los fines comerciales del turismo parecen opacar cualquier otro) y la generalizada receta sobre su diseño a la medida de la demanda (que en la práctica tampoco es seguida) antes que con base en las características e intereses de la "oferta" o identidad nacional.

Tanto la revisión histórica de la política exterior como de la política turística de la Argentina han resultado en un devenir sin continuidades y en la ausencia de política específicas sobre *imagen nacional*. En ambos casos, también se contabilizan algunos avances positivos como novedad de las últimas décadas; éstos confluyen con optimismo en la reciente Estrategia Marca Argentina.

Por último, advertimos la pertinencia de una política turística sobre *imagen nacional* como estrategia de la política exterior y en virtud de objetivos de posicionamiento internacional, a la vez que recuperamos algunos casos de referencia.

En la primera parte del trabajo describimos la *imagen turística argentina*. En la segunda parte de la investigación, comprendimos el fenómeno turístico internacional

en el marco global y aquí avanzamos en su dimensión como componente estratégico de la política exterior.

IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:

Lic. Eduardo Suárez

Director del IDICSO:

Dr. Pablo Forni

Comité Asesor del IDICSO:

Dr. Raúl Bisio

Dr. Alberto Castells

Dr. Ariel Colombo

Dr. Floreal Forni

Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:

Lic. Mariana Nardone

Tel/Fax: (+5411) 4952-1403

Email: idicso@yahoo.com.ar

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441

C1089AAU Ciudad de Buenos Aires

República Argentina